

# 我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策

罗 丽\*

---

**内容提要** 新制度的建构,需要保证制度内部逻辑一贯,并处理好与已有制度间的衔接。我国环境公益诉讼制度的建构,在制度内部关系上,需要完善人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围要件、解决人民检察院提起环境民事公益诉讼程序的冲突问题、设置社会组织提起环境民事公益诉讼的前置条件等;在制度外部关系上,需要充分发挥刑事附带民事诉讼制度的功能,协调新旧制度之间的关系,并根据环境行政主管部门、人民检察院、社会组织等在维护环境公共利益方面的职责顺序,确立相关环境行政主管部门、人民检察院、社会组织等在环境公益诉讼制度中的主体地位,妥善处理环境公益诉讼制度与已有制度外部间的功能重叠问题。

**关键词** 环境民事公益诉讼 环境行政公益诉讼 刑事附带民事诉讼

---

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2017.03.013

## 一、问题的提出

2016年,一起由社会组织提起的环境民事公益诉讼案件——“常州毒地”案<sup>①</sup>,引起了全国各大媒体的广泛关注。<sup>②</sup>据2016年4月17日央视新闻频道《新闻直播间》的报道,常州外国语学校自搬入新校区后,共有493名学生的血液指标被检查出现异常,个别学生已被查出罹患淋巴瘤、白血病等。据报道,有专家称常州外国语学校新校区受到的污染与相邻施工地块曾是3家化工厂旧址有关。国家环境保护部和江苏省人民政府高度重视相关报道,并于当晚立即成立了联合调查组展开调查。2016年4月25日深夜,常州市人民政府新闻办公室发布消息称,在原常隆地块即常州外国语学校相邻施工地块的修复处置中,存在诸如新北区未按时完成该地块土壤修复工程,针对在常州外国语学校相邻地块土壤修复工程尚未竣工而按原计划搬入的情形下,土壤修复工程施工

---

\* 北京理工大学法学院教授,博士生导师。

① 自然之友、绿发会以江苏常隆化工有限公司、常州市常宇化工有限公司、江苏华达化工集团有限公司等为被告提起的环境公益诉讼案件于2016年5月16日由江苏省常州市中级人民法院立案受理。参见李超《江苏常州中院受理常州“毒地”公益诉讼》,载《中国青年报》2016年5月23日第1版。

② 参见李超等《“常州毒地”环境公益诉讼一审宣判》,载《中国青年报》2017年1月27日第1版;郗建荣《常州法院回应“天价公益诉讼费”》,载《法制日报》2017年2月8日第6版。

单位未按要求落实污染防治措施,新北区监管部门对地块修复的监管工作不到位等问题,常州市人民政府称,将严格依法追究。③ 针对常州外国语学校化工污染事件,2016年4月29日社会组织自然之友和中国生物多样性保护与绿色发展基金会共同向常州市中级人民法院提起了环境民事公益诉讼,请求法院判令江苏常隆化工有限公司、常州市常宇化工有限公司、江苏华达化工集团有限公司等三被告承担消除影响、承担生态环境修复费用、赔礼道歉、承担原告因本诉讼支出的污染检测检验费等。④ 2016年5月16日江苏省常州市中级人民法院受理该案后,以“常州市政府及常州市新北区政府在本案诉讼开始前即对案涉污染地块实施应急处置,并正在组织开展相应的环境修复”“两原告提起本案公益诉讼维护社会环境公共利益的诉讼目的已在逐步实现”“案涉地块于2009年由常州市新北国土储备中心协议收储并实际交付”等为由,于2017年1月25日作出了驳回原告诉讼请求的判决。⑤

“常州毒地”案一审判决之所以引起社会巨大反响⑥,是因为其中反映了环境公益诉讼的建构中所存在的很多亟待解决的问题。诸如在地方政府依法履行行政职权,“在本案诉讼开始前即对案涉污染地块实施应急处置,并正在组织开展相应的环境修复”“案涉地块土壤和地下水对外界环境的威胁已经得到初步控制”的过程中,社会组织是否有权对债务已经消灭的债务人企业提起诉讼?⑦ 在地方政府正在着手履行行政职责发挥生态损害救济功能时,人民法院是否有必要受理本案以实现司法救济? 这些问题转换为另一种提法就是,如何处理好社会组织提起环境民事公益诉讼的救济生态损害功能与行政监督管理机关行政命令救济生态损害功能的重叠问题? 是否应设置社会组织提起环境民事公益诉讼的前置条件? 在构建我国环境公益诉讼制度之际,如何正确处理好类似问题,依然是完善我国环境公益诉讼制度的必经之道。

环境公益诉讼是保护以生态环境和资源免受污染和破坏为核心的社会公共利益的重要渠道。我国目前正着手构建的环境公益诉讼制度,试图设计出由有关社会组织“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为”提

③ 参见唐娟《常州通报外国语学校污染事件:相关责任人被立案调查》,载中国新闻网: <http://www.js.chinanews.com/news/2016/0426/153427.html>,最后访问时间:2016年4月27日。

④ 前引②,李超文。

⑤ 参见江苏省常州市中级人民法院(2016)苏04民初214号民事判决书。

⑥ 参见前引②,李超文《八面来风“常州毒地”案一审判决引质疑》,载中国质量新闻网: [http://www.cqn.com.cn/zgzb/content/2017-02/10/content\\_3913155.htm](http://www.cqn.com.cn/zgzb/content/2017-02/10/content_3913155.htm),最后访问时间:2017年2月12日;吴跃伟《常州毒地公益诉讼:环保组织败诉承担189万受理费》,载澎湃新闻: <http://news.qq.com/a/20170125/023061.htm>,最后访问时间:2017年1月26日。

⑦ 根据《土地储备管理办法》第2条关于“本办法所称土地储备,是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为”,第20条关于“土地储备机构应对纳入储备的土地采取必要的措施予以保护管理,防止侵害储备土地权利行为的发生”的规定,以及《土壤污染防治行动计划》(自2016年5月28日起实施)第7条关于“责任主体发生变更的,由变更后继承其债权、债务的单位或个人承担相关责任;土地使用权依法转让的,由土地使用权受让人或双方约定的责任人承担相关责任。责任主体灭失或责任主体不明确的,由所在地县级人民政府依法承担相关责任”等规定,本案被告企业所享有的案涉土地使用权已经依法转让,其债务也一并转让。

起环境民事公益诉讼<sup>⑧</sup>,以及由人民检察院对“污染环境……损害社会公共利益的行为”提起民事公益诉讼<sup>⑨</sup>,对“生态环境和资源保护负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或不作为造成国家和社会公共利益受到侵害的行为”提起环境行政公益诉讼<sup>⑩</sup>等两种类型的诉讼方式,实现保护以生态环境和资源免受污染和破坏为核心的社会公共利益之目的。毋庸置疑,立法者试图通过构建新制度来保护以生态环境和资源免受污染和破坏为核心的社会公共利益,这显然是值得肯定的进步。据统计,2014年4月24日修订的《环境保护法》自2015年1月1日起施行至2016年6月,全国法院共受理社会组织提起的各类环境民事公益诉讼一审案件共93件。自2015年7月,全国人大常委会作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高人民检察院在北京、内蒙古、吉林等13个省(自治区、直辖市)就生态环境和资源保护等开展公益诉讼试点以来,全国法院共受理人民检察院提起的环境民事、行政公益诉讼案件共21件(其中,环境民事公益诉讼案件11件,环境行政公益诉讼案件10件)<sup>⑪</sup>。然而,立法者在构建新制度之际,尽管在一定程度上解决了提起环境公益诉讼主体资格问题,但忽视了所建构的环境公益诉讼制度在内部间存在的冲突问题,以及环境公益诉讼制度与已有制度外部间的功能重叠问题。也就是说,在我国当前环境公益诉讼制度的建构中,一方面,在所建构的环境公益诉讼制度的内部之间,尚存在人民检察院提起环境民事公益诉讼的要件与人民法院受理环境民事公益诉讼要件间的冲突问题、人民检察院提起环境民事公益诉讼在程序上的相互冲突问题、人民检察院提起环境公益诉讼的诉前程序的有关规定与环境公益诉讼特征相冲突的问题、未规定社会组织提起环境民事公益诉讼前置条件导致与行政执法程序相冲突的问题;另一方面,在所建构的环境公益诉讼制度与已有制度的外部之间,尚存在人民检察院提起环境民事公益诉讼的功能与刑事附带民事诉讼制度的功能重叠问题、社会组织提起环境民事公益诉讼的功能与行政监督管理机关行政命令救济生态损害功能的重叠问题。从“常州毒地”公益诉讼案件来看,2017年1月25日江苏省常州市中级人民法院之所以判决驳回原告提起的环境民事公益诉讼,也是基于我国当前制度建构中

⑧ 2014年修订的《环境保护法》第58条明确规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理”。最高人民法院于2015年1月7日实施的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕1号)第1条规定“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第55条、环境保护法第58条等法律的规定,对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第119条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理”。

⑨ 2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第1条第1款规定“人民检察院履行职责中发现污染环境……损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼”。

⑩ 《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第28条规定“人民检察院履行职责中发现生态环境和资源保护、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害,公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系,没有也无法提起诉讼的,可以向人民法院提起行政公益诉讼”。

⑪ 参见最高人民法院《中国环境资源审判》(白皮书)2016年7月发布。

存在的有关法律未规定社会组织提起环境民事公益诉讼前置条件导致与行政执法程序相冲突的问题、行政主管部门的生态损害救济功能与环境民事公益诉讼维护环境公共利益功能重叠等问题 所做出的一种选择。<sup>⑫</sup>

尽管我国学者针对 2012 年 8 月 31 日修正的《民事诉讼法》和 2014 年 4 月 24 日修订的《环境保护法》的相关规定 提出了有关从提起环境公益诉讼的主体资格<sup>⑬</sup>、扩大环境公益诉讼的对象范围<sup>⑭</sup>、明确环境公共利益的法律性质<sup>⑮</sup>、建立环境行政公益诉讼<sup>⑯</sup>、环境公益诉讼中的生态修复<sup>⑰</sup>等方面完善我国环境公益诉讼制度的建议,但是,相关研究涉及对环境公益诉讼制度内部间的冲突和环境公益诉讼制度与已有制度外部间功能重叠等问题的解决甚少<sup>⑱</sup>。因此,在我国加紧探讨起草民法典分则侵权责任编,对污染环境与破坏生态侵权责任进行再法典化的背景之下<sup>⑲</sup>,在十二届全国人大常委会做出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》试点期即将在 2017 年结束之际,如何系统理顺环境公益诉讼制度内部间的关系,以及如何实现环境公益诉讼制度与已有制度外部间的无缝对接等问题,仍值得深入探讨。

## 二、冲突: 现行环境公益诉讼制度建构中的问题

我国在构建环境公益诉讼制度时,采取的是“摸着石头过河”边试点边立法的制度

<sup>⑫</sup> 参见前引<sup>⑤</sup>。

<sup>⑬</sup> 参见王灿发、程多威《新〈环境保护法〉下环境公益诉讼面临的困境及其破解》,载《法律适用》2014 年第 8 期;李义松、朱强《新〈环保法〉背景下的环境公益诉讼》,载《湖北社会科学》2015 年第 4 期;黄忠顺《环境公益诉讼制度扩张解释论》,载《中国人民大学学报》2016 年第 2 期;蔡守秋、张文松《检察机关在突破环境民事公益诉讼难局中的法律困境与规则建构——基于公益诉讼改革试点方案的思考》,载《中国地质大学学报》(社会科学版)2016 年第 3 期;吕忠梅《环境司法理性不能止于“天价”赔偿:泰州环境公益诉讼案评析》,载《中国法学》2016 年第 3 期。

<sup>⑭</sup> 参见王灿发、冯嘉《我国环境诉讼的困境与出路》,载《环境保护》2016 年第 15 期。

<sup>⑮</sup> 参见朱谦《环境公共利益的法律属性》,载《学习与探索》2016 年第 2 期;肖建国《利益交错中的环境公益诉讼原理》,载《中国人民大学学报》2016 年第 2 期。

<sup>⑯</sup> 参见秦天宝、段帷帷《论我国环境行政公益诉讼制度的发展——以全国首例检察机关提起环境行政公益诉讼案为例》,载《环境保护》2015 年第 1 期;侯佳儒《环境公益诉讼的美国蓝本与中国借鉴》,载《交大法学》2015 年第 4 期;罗丽《检察院提起环境公益行政诉讼的若干思考》,载《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2015 年第 5 期;于文轩、曾娅平《检察机关之环境行政公益诉讼原告资格探讨》,载《人民法治》2015 年第 5 期;黄锡生、谢玲《环境公益诉讼制度的类型界分与功能定位》,载《现代法学》2015 年第 6 期;王明远《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,载《中国法学》2016 年第 1 期;杜群、梁春艳《我国环境公益诉讼单一模式及比较视域下的反思》,载《法律适用》2016 年第 1 期;李艳芳、吴凯杰《论检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位——兼评最高人民检察院〈检察机关提起公益诉讼改革试点方案〉》,载《中国人民大学学报》2016 年第 2 期;王曦、章楚加《完善我国环境公益诉讼制度的思考》,载《中州学刊》2016 年第 3 期。

<sup>⑰</sup> 参见李攀萍《生态修复案件中的责任承担和法律适用——以广州市白云区鱼塘污染公益诉讼案为例》,载《环境保护》2015 年第 8 期;竺效《论环境民事公益诉讼救济的实体公益》,载《中国人民大学学报》2016 年第 2 期。

<sup>⑱</sup> 参见王曦《论环境公益诉讼制度的立法顺序》,载《清华法学》2016 年第 6 期。

<sup>⑲</sup> 参见张新宝《民法典编纂:理论、制度与实践——污染环境与破坏生态侵权责任的再法典化思考》,载《法制日报》2016 年 8 月 31 日第 11 版。

建构方式。第一,在经过2007年至2012年期间的环境公益诉讼试点之后<sup>②0</sup>,2012年8月31日修正的《民事诉讼法》第55条关于“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”的规定,从立法上确立了环境民事公益诉讼制度。第二,通过2014年4月24日修订的《环境保护法》第58条和最高人民法院于2015年1月7日施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕1号)等规定,明确了社会组织提起环境民事公益诉讼的主体资格和人民法院审理环境民事公益诉讼案件的相关程序等。第三,2015年7月1日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,以及最高人民检察院于2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》等规定,就人民检察院提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼进行了规定。第四,针对人民检察院提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼,于2016年2月25日最高人民法院印发的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6号),就人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件的相关问题进行了规定。可以看出,我国环境公益诉讼制度的建构,并没有采取从整体上系统设计与构建环境公益诉讼制度的传统制度建构模式,而是通过获取试点经验,采取的是步步突破,在《民事诉讼法》确立环境民事公益诉讼、《环境保护法》规定社会组织提起环境民事公益诉讼主体资格等的基础上,由最高人民法院就社会组织提起环境民事公益诉讼和审理环境民事公益诉讼的相关事宜进行规定,以及由最高人民检察院就其提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼进行试点规定等方式而展开。尽管这种做法有利于“各个击破”<sup>②1</sup>,但也容易出现制度建构中的如下显著问题:一是,在制度内部,因缺乏相关部门之间的协调沟通,最高人民法院关于环境民事公益诉讼的相关规定与最高人民检察院提起环境公益诉讼的相关规定之间出现了相互冲突的问题。二是,在制度外部,由于最高人民法院和最高人民检察院分别是以如何发挥其各自部门职能为出发点构建环境公益诉讼制度,并未重视所构建制度与现有制度之间的衔接,乃至出现了忽视发挥已有制度维护环境公共利益功能,从而导致在构建环境公益诉讼制度时,出现了有关环境公益诉讼制度的

<sup>②0</sup> 自2007年11月20日至2012年8月31日期间,贵阳市、无锡市、昆明市等地纷纷通过尝试制定地方性法规的形式为环境公益诉讼提供法律依据,并由相关地方法院开展了有关成立环境保护审判庭、环境保护法庭并审理环境公益诉讼案件的试点。如贵阳市中级人民法院发布的《关于贵阳市中级人民法院环境保护审判庭、清镇市人民法院环境保护法庭案件受理范围的规定》、贵阳市人大常委会制定通过的《贵阳市促进生态文明建设条例》(自2013年5月1日起《贵阳市建设生态文明城市条例》施行的同时,《贵阳市促进生态文明建设条例》被同时废止)。再如无锡市中级人民法院和无锡市人民检察院共同出台的《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》,以及昆明中院与昆明市检察院、昆明市公安局、昆明市环境保护局共同出台的《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》等,均明确了检察机关、环境保护管理机构、环保公益组织基于环境公共利益,可提起环境公益诉讼的原告主体资格。参见罗丽主编《环境法教程》,中国法制出版社2014年版,第464页以下。

<sup>②1</sup> 从2012年修正的《民事诉讼法》第55条的规定突破我国传统立法不承认环境公益诉讼的做法,在立法上明确规定环境民事公益诉讼。在此基础上,通过2014年修订的《环境保护法》明确社会组织提起环境民事公益诉讼的条件,对提起环境民事公益诉讼的主体资格进行完善。

安排与已有制度之间衔接不畅的问题。

(一) 制度内部间的矛盾冲突

1. 人民检察院提起环境民事公益诉讼的要件与人民法院受理环境民事公益诉讼要件相冲突

根据 2015 年 1 月 7 日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 1 条关于“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第 55 条、环境保护法第 58 条等法律的规定,对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第 119 条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理”的规定,以及 2016 年 2 月 25 日印发的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6 号)第 1 条关于“人民检察院认为被告有污染环境、破坏生态、在食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体提起诉讼或者适格主体不提起诉讼的情况下,向人民法院提起民事公益诉讼,符合民事诉讼法第 119 条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应当登记立案”等规定,人民法院受理环境民事公益诉讼的要件包括:第一,须由适格主体提起;第二,符合《民事诉讼法》第 119 条第二项、第三项、第四项规定的提起诉讼的条件;第三,提起诉讼的对象范围是“已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为”。

具体地,对于人民检察院而言,人民法院审理人民检察院提起环境公益诉讼的对象范围是“人民检察院认为被告有污染环境、破坏生态……等损害社会公共利益的行为”<sup>②</sup>,因此,立法者在设计环境公益诉讼制度之际,应做到人民检察院提起环境民事公益诉讼的要件与人民法院受理环境民事公益诉讼的要件无缝对接,保持一致。也就是说,在人民法院受理环境民事公益诉讼的三个要件中,第一个要件和第二个要件已不成为问题,成为问题的是第三个要件。具体而言,第一,关于“须由适格主体提起”的要件,已通过授权得到了解决。由于我国现行立法尚未明确规定人民检察院可以提起环境民事公益诉讼,因此,为解决人民检察院提起环境民事公益诉讼的主体资格,2015 年 7 月 1 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》明确做出了“授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点,人民法院应当依法审理人民检察

<sup>②</sup> 2014 年 12 月 8 日通过并实施的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 1 条规定“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第 55 条、环境保护法第 58 条等法律的规定,对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第 119 条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理”。《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6 号)第 1 条规定“人民检察院认为被告有污染环境、破坏生态、在食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体提起诉讼或者适格主体不提起诉讼的情况下,向人民法院提起民事公益诉讼,符合民事诉讼法第 119 条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应当登记立案”。

院提起的公益诉讼案件”的规定,因此,在试点期间,人民检察院也是适格主体,可以提起环境民事公益诉讼。第二,关于须“符合民事诉讼法第119条第二项、第三项、第四项规定的提起诉讼的条件”的要件,也并不成为问题。这一要件是原告起诉必须具备的条件,因此,人民检察院作为主体提起环境民事公益诉讼时,也须具备这一起诉要件。第三,关于人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围要件,我国已初步构建的环境公益诉讼制度,在设计上出现了人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围要件与人民法院受理环境民事公益诉讼的对象范围要件相互矛盾冲突的奇怪现象。即,最高人民检察院于2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》规定的人民检察院提起环境公益诉讼的“对象范围要件”,与2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,以及2016年2月25日印发的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》规定的人民法院受理环境民事公益诉讼的“对象范围要件”并不一致。具体而言,最高人民检察院于2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第1条将人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围限定于“污染环境”“损害社会公共利益的行为”<sup>②③</sup>,比人民法院受理环境民事公益诉讼的条件——“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”<sup>②④</sup>——范围狭窄,造成了我国目前正着手构建的环境公益诉讼制度内部间的相互矛盾与冲突。

## 2. 人民检察院提起环境民事公益诉讼的程序相互冲突

最高人民检察院于2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第1条与第7条之间存在互为前提条件的循环前提条件规定。即,根据第1条关于“人民检察院履行职责中发现污染环境……损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼”的规定,检察院应该是在“履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责”的过程中<sup>⑤</sup>,发现“污染环境……损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下”,才可以向人民法院提起环境民事公益诉讼。根据我国宪法和法律的规定,检察机关作为司法机关,其主要职责是提起刑事公诉。作为法律监督机关,其主要职责是对其他司法机关适用法律的行为和行政机关的执法行为进

<sup>②③</sup> 《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第1条第1款规定“人民检察院履行职责中发现污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼”。

<sup>②④</sup> 《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6号)第1条规定“人民检察院认为被告有污染环境、破坏生态、在食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体提起诉讼或者适格主体不提起诉讼的情况下,向人民法院提起民事公益诉讼,符合民事诉讼法第119条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应当登记立案”。

<sup>⑤</sup> 《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第1条第2款。

行监督。<sup>⑥</sup> 人民检察院依法行使检察权,履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责,是其首要职责,因此,检察院在履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责的过程中,如果“发现国家工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪线索”的情形,则应该根据《人民检察院组织法》第11条关于“人民检察院发现并且认为有犯罪行为时,应当依照法律程序立案侦查,或者交给公安机关进行侦查。侦查终结,人民检察院认为必须对被告人追究刑事责任时,应当向人民法院提起公诉”的规定,履行相关法定职责。然而,《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第4条关于“人民检察院各业务部门在履行职责中,发现可能属于民事公益诉讼案件范围的案件线索,应当将有关材料移送民事行政检察部门”的规定,以及第7条关于“民事行政检察部门在办理民事公益诉讼案件过程中,发现国家工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪线索的,应当及时移送职务犯罪侦查部门;发现其他刑事犯罪线索的,应当及时移送侦查监督部门”的相关规定,将会导致人民检察院履行法定职责工作程序混乱而复杂,导致相关案件材料在人民检察院各业务部门来回移送,甚至有影响人民检察院“履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责”等首要职责之嫌。

### 3. 人民检察院提起环境民事公益诉讼的诉前程序有关规定与环境公益诉讼特征的冲突

2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第13条虽然规定了人民检察院在提起环境民事公益诉讼之前,应当履行的诉前程序,即(一)依法督促法律规定的机关提起民事公益诉讼;(二)建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼。有关组织提出需要人民检察院支持起诉的,可以依照相关法律规定支持其提起民事公益诉讼。法律规定的机关和有关组织应当在收到督促起诉意见书或者检察建议书后一个月内依法办理,并将办理情况及时书面回复人民检察院”。尽管《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》设置了诉前程序,试图对人民检察院之外的法律规定的机关、符合法律规定条件的有关组织和人民检察院之间提起环境民事公益诉讼的先后顺序进行规定,但是,相关规定与环境公益诉讼的特征,以及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的规定并不一致,需要进一步推敲。

第一,对有关社会组织提起环境民事公益诉讼的范围进行限制,不符合环境民事公益诉讼制度特征。为环境公共利益而展开的公民诉讼,是一种与案件无直接利害关系的原告出于维护环境公共利益之目的,针对损害环境公共利益的行为,向法院起诉的新型诉讼制度。<sup>⑦</sup> 只要是符合法律规定的适格主体,均有权提起环境公益诉讼。因此,

<sup>⑥</sup> 参见前引<sup>⑬</sup>,吕忠梅文。

<sup>⑦</sup> 如1970年《美国清洁空气法》、1972年《美国清洁水法》、1972年《美国海洋倾废法》、1973年《美国濒危物种法》、1974年《美国安全饮用水法》、1976年《美国资源保全与恢复法》等均进行了规定。See James R. May, *Now More Than Ever: Environmental Citizen Suit Trends*, 33 *Environmental Law Reporter* 10704 (2003).

2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条明确规定,“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第55条、环境保护法第58条等法律的规定,对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第119条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理”。即,只要是符合《民事诉讼法》第55条、《环境保护法》第58条等法律规定条件的社会组织,均有权对“已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”,并不受地域限制。但是,《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第13条关于“(二)建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼”的规定,是最高人民检察院以内部规定对最高人民法院司法解释中提起环境民事公益诉讼的有关社会组织的范围进行限制。这种做法,一方面,反映了最高人民检察院并未完全把握环境民事公益诉讼制度的特征,做出的有关提起环境民事公益诉讼要件规定与环境民事公益诉讼制度特点本身不符;另一方面,也反映了最高人民检察院在制定实施办法时,脱离最高人民法院现有环境民事公益诉讼的相关司法解释的规定,其制定的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》明确地限制了《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》有关提起环境民事公益诉讼要件的规定。

第二,“诉前程序”规定了人民检察院提起公益诉讼的“一个月”等待时期,并不能排除《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第10条关于人民法院受理环境民事公益诉讼后增列“共同原告”的相关规定。《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第13条和第14条为人民检察院提起环境民事公益诉讼设置了“诉前程序”,明确规定“法律规定的机关和有关组织应当在收到督促起诉意见书或者检察建议书后一个月内依法办理,并将办理情况及时书面回复人民检察院”“经过诉前程序,法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,社会公共利益仍处于受侵害状态的,人民检察院可以提起民事公益诉讼”,因此,人民检察院从发现“被告有污染环境……损害社会公共利益的行为”后,须经过“依法督促法律规定的机关提起民事公益诉讼”,或者“建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼”,并经“法律规定的机关和有关组织”在一个月内“将办理情况及时书面回复人民检察院”的诉前等待期等程序,才可决定是否向人民法院提起环境民事公益诉讼。而且,这一规定仅仅是对人民检察院与人民检察院之外的法律规定的机关、符合法律规定条件的有关组织之间提起环境民事公益诉讼的先后顺序的规定,并不能取代人民法院受理环境民事公益诉讼的相关规定。即,根据2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第10条关于“人民法院受理环境民事公益诉讼后,应当在立案之日起五日内将起诉状副本发送被告,并公告案件受理情况。有权提起诉讼的其他机关和社会组织在公告之日起三十日内申请参加诉讼,经审查符合法定条件的,人民法院应当将其列为共同原告;逾期申请的,不予准许”的规定,就会出现人民检察院提起的环境民事公益诉讼,需要经

过六十五日的等待时期之后,方可进入由人民法院进行审理的阶段。这样,现行环境公益诉讼制度所设计的采用人民检察院提起环境民事公益诉讼途径保护国家和社会公共利益,很显然在时间上并不占优势,不能保证“社会公共利益”及时、迅速地得到救济。

4. 未规定社会组织提起环境民事公益诉讼的前置条件,导致与行政执法程序冲突

我国现行《环境保护法》第58条关于社会组织提起环境民事公益诉讼条件规定,以及2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》并未就社会组织提起环境民事公益诉讼设置环境行政执法前置条件。这样的制度设计,会产生如下显著问题:

第一,造成司法权越位行政权,严重破坏环境行政执法公信力的奇怪现象产生。由于在我国环境民事公益诉讼制度设计中尚未规定环境行政执法前置条件,司法权越位行政权的现象频繁出现。如从“常州毒地”公益诉讼来看,环保组织自然之友和中国生物多样性保护与绿色发展基金会作为原告共同向常州市中级人民法院递交环境民事公益诉讼起诉书之前,常州市政府及常州市新北区政府已经着手对案涉污染地块实施应急处置,并正在组织开展相应的环境修复工作。<sup>⑳</sup>这种在国家行政主管机关处理突发环境事件前,社会组织就仓促提起环境民事公益诉讼并由法院受理的做法,值得商榷。具体而言,根据2016年8月26日常州市政府新闻办官方微博全文刊发的《常州外国语学校事件调查结果通报》<sup>㉑</sup>,常州市人民政府在全面配合督导组、调查组、专家组工作的基础上,采取了有关组织开展常州外国语学校室内空气第三方检测、组织专家对“常隆地块”污染防控修复技术方案进行评审、严肃追究相关责任人的责任等措施,实现了维护环境公共利益的目的。类似案例如2014年引起社会关注的“泰州天价赔偿案”、2015年的“康菲溢油”重大事故环境公益诉讼案等。<sup>㉒</sup>因此,环境民事公益诉讼的提起,应以维护环境行政执法合法性为前提,只有当有关行政机关怠于环境行政执法,置社会环境公共利益于不顾之时,才有必要由社会组织提起环境民事公益诉讼手段作为补充,实现维护环境公共利益之目的。正如国外学者所言,“公益诉讼不能入侵行政机关的合法领地”。<sup>㉓</sup>有鉴于此,社会组织提起的环境民事公益诉讼,是对环境行政执法维护环境公共利益的补充,而不得先于环境行政执法提起环境民事公益诉讼,否则,会造成司法权越位行政权的奇怪现象产生,严重破坏环境行政执法的公信力。从2017年1月25日江苏省常州市中级人民法院针对“常州毒地”公益诉讼案做出的驳回诉讼请求来看<sup>㉔</sup>,人民法院对如何解决环境行政执法与环境民事公益诉讼功能重叠与冲突问题,尝试着做出一种理性选择。有鉴于此,我国构建的环境公益诉讼制度,应该避免造成司法权越位行

<sup>㉑</sup> 参见前引⑤。

<sup>㉒</sup> 参见《常州“毒地”事件调查结果通报》,载常州市政府官方微博: <https://m.weibo.cn/status/4012826740305132>, 最后访问时间:2016年12月23日。

<sup>㉓</sup> 参见前引⑬,吕忠梅文;前引⑩,王明远文。

<sup>㉔</sup> See Surya Deva, *Public Interest Litigation in India: A Critical Review* 28(1) *Civil Justice Quarterly* (2009).

<sup>㉕</sup> 参见前引⑤。

政权、严重破坏环境行政执法公信力等奇怪现象的产生。

第二,造成司法资源浪费现象的产生。根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第12条关于“人民法院受理环境民事公益诉讼后,应当在十日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门”的规定,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第286条关于“人民法院受理公益诉讼案件后,应当在十日内书面告知相关行政主管部门”的规定,以及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第26条关于“负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现,原告申请撤诉的,人民法院应予准许”的规定,在负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现的情况下,提起环境民事公益诉讼的社会组织原告应申请撤诉。这样,在司法实践中,就会出现社会组织作为环境民事公益诉讼原告,在花费了大量人力、物力、财力就环境污染和破坏生态的侵权行为进行取证并提起环境民事公益诉讼,而法院经审理并开展审理工作之后,如果“负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现”,而社会组织原告申请撤诉并由人民法院准许撤诉的,则不可避免地会产生司法资源浪费的问题。

## (二) 制度外部间的功能重叠

### 1. 人民检察院提起环境民事公益诉讼的功能与刑事附带民事诉讼制度的功能重叠

环境民事公益诉讼制度,是对环境公共利益损害的一种民事救济机制,其主要目的在于维护以生态环境和资源免受污染和破坏为核心的环境公共利益,主要适用于因民事侵权行为致使环境公共利益遭受损害而由适格原告提起诉讼的特殊情形。<sup>③</sup>因此,在构建环境公益诉讼制度之际,应首先充分发挥现有制度在维护环境公共利益方面的功能,理顺现有制度与新设制度之间的关系,避免新制度与现有制度之间的冲突。

在我国现有制度中,刑事附带民事诉讼制度就具有这一功能。具体而言,我国设立刑事附带民事诉讼制度的主要目的在于,通过使民事赔偿与刑事制裁一体化,实现服务于预防与控制犯罪、救济被害人的刑事政策目标。<sup>④</sup>由于刑事附带民事诉讼程序的设置解决了民事责任与刑事责任的实现途径截然分开的困境,不仅能节约司法资源,而且还能简化诉讼程序,提高诉讼效率,避免由民事法官重新审理而造成的不必要的拖延,避免刑民裁判上的矛盾和冲突,有利于救济被害人因犯罪行为所遭受的财产损害,实现社会稳定。<sup>⑤</sup>

自1996年修改的《刑事诉讼法》明确规定了刑事附带民事诉讼制度之后,该制度在救济国家财产、集体财产等社会公共利益方面发挥着巨大作用。此后,于2013年1月1日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释

<sup>③</sup> 参见别涛《环境公益诉讼立法的新起点—〈民诉法〉修改之评析与〈环保法〉修改之建议》,载《法学评论》2013年第1期。

<sup>④</sup> 参见曲新久《论刑事附带民事诉讼中公权与私权的协调》,载《法学》2003年第8期。

<sup>⑤</sup> 参见李爽《论刑事附带民事诉讼制度的立法完善——寻求利益平衡的途径》,载《中国人民公安大学学报》(社会科学版)2012年第1期。

(2012)21号)第142条关于“国家财产、集体财产遭受损失,受损失的单位未提起附带民事诉讼,人民检察院在提起公诉时提起附带民事诉讼的,人民法院应当受理”的规定,以及最高人民检察院颁布并于2013年1月1日起施行的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(高检发释字[2012]2号)第363条关于“人民检察院审查移送的案件,应当查明:……(九)有无附带民事诉讼;对于国家财产、集体财产遭受损失的,是否需要由人民检察院提起附带民事诉讼”的规定,进一步明确和完善了刑事附带民事诉讼制度,为人民检察院作为原告履行独立提起附带民事诉讼的职权,实现救济国家财产、集体财产等社会公共利益之功能,提供了法律依据。

从我国现行立法关于刑事诉讼中检察机关的职权配置来看,人民检察院除具有提起公诉、诉讼监督等职权之外,还具有提起附带民事诉讼的职权。<sup>⑤</sup>即根据《刑事诉讼法》第99条关于“被害人由于被告人的犯罪行为而遭受物质损失的,在刑事诉讼过程中,有权提起附带民事诉讼”“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼”的规定,以及第168条关于“人民检察院审查案件的时候,必须查明:有无附带民事诉讼”的规定,人民检察院作为国家的法律监督机关,在依法行使检察权的同时,有权对侵犯国家财产利益和集体财产利益而导致国家财产和集体财产遭受损失的行为,向人民法院提起附带民事诉讼。

在我国司法实践中,通常采用以下两种方法,通过刑事附带民事诉讼程序,实现保护国家财产、集体财产等生态环境公共利益之目的。

第一种方法是,由环境保护监督管理部门、林业主管部门、地质矿产主管部门等生态环境保护、资源保护等行政主管部门作为原告提起附带民事诉讼。从司法实践来看,由生态环境保护、资源保护等行政主管部门作为原告提起附带民事诉讼,请求被告履行赔偿国家和集体财产损害的方式主要有:赔偿原告因水体污染造成的经济损失、清除水体污染费用、以及清除水体污染所遭受的经济损失<sup>⑥</sup>;责令被告种植树苗数株并保证成

<sup>⑤</sup> 参见卞建林、许慧君《论刑事诉讼中检察机关的职权配置》,载《中国刑事法杂志》2015年第2期。

<sup>⑥</sup> 在1998年9月12日至16日期间由山西省运城市法院开庭审理的“天马造纸厂厂长杨军武重大环境污染事故案”中,运城市人民法院于1998年9月17日作出一审判决,判处被告杨军武有期徒刑2年,并处罚金5万元。与此同时,由于被告人的重大污染环境行为致公众饮用水源遭受污染损失,因此,针对引黄管理局、水库管委会、供水公司等相关水资源保护和监督管理部门提起的刑事附带民事诉讼,运城市人民法院判决被告人杨军武赔偿附带民事诉讼原告人引黄管理局经济损失24.6万元,赔偿水库管委会经济损失3.7495万元,赔偿供水公司经济损失7.5320万元。被告赔偿给附带民事诉讼原告人引黄管理局的是41万方水被污染所造成的经济损失24.6万元;赔偿给附带民事诉讼原告人水库管委会的是清除水体污染所遭受的经济损失3.7495万元;赔偿给附带民事诉讼原告人供水公司的是营业损失及清除污染费等共7.5320万元。参见国家环境保护总局《关于山西省运城市天马文化用纸厂环境犯罪案有关情况的通报》(环发[1998]350号),载110法律法规网:[http://www.110.com/fagui/law\\_94178.html](http://www.110.com/fagui/law_94178.html),最后访问时间:2016年12月23日。

活率100%、赔偿恢复植被的山林种植费。<sup>③⑧</sup>

第二种方法是由人民检察院代表国家、集体提起刑事附带民事诉讼。这主要是由于我国刑事附带民事诉讼制度不断完善的结果。一方面,根据2013年1月1日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2012〕21号)第142条关于“国家财产、集体财产遭受损失,受损失的单位未提起附带民事诉讼,人民检察院在提起公诉时提起附带民事诉讼的,人民法院应当受理”的规定,检察机关提起刑事附带民事诉讼是其在刑事诉讼中的职权之一;另一方面,根据《刑事诉讼法》第168条关于“人民检察院审查案件的时候,必须查明:有无附带民事诉讼”的规定,人民检察院在刑事诉讼中提起民事诉讼,也是其必须履行的职责。该制度的完善,为人民检察院履行职权,维护“国家财产和集体财产”损失这种社会公共利益,提供了法律依据。从由人民检察院代表国家、集体提起刑事附带民事诉讼案件来看,对因盗伐林木的犯罪行为、非法捕捞水产品的犯罪行为、污染环境的犯罪行为等所导致的林木毁损、海洋生态环境污染、水体污染、土壤污染等造成的生态环境损害,判令被告补种树苗并保证成活、放流对虾恢复海洋生态环境、因清除被污染土壤所支出的费用等方式维护国家和集体生态环境利益<sup>③⑨</sup>。

从我国现行制度来看,刑事附带民事诉讼制度已承担着保护因污染环境、破坏生态行为造成的生态环境公共利益损失之功能。<sup>④⑩</sup>因此,在检察院通过提起刑事附带民事诉讼制度实现的保护因污染环境、破坏生态行为造成的生态环境公共利益损失之功能基础上,再另行构建检察院提起环境民事公益诉讼制度时,就需要处理好人民检察院提起环境民事公益诉讼与刑事附带民事诉讼间的衔接问题,避免二者之间功能的重叠。

## 2. 社会组织提起环境民事公益诉讼的功能与行政监督管理机关通过行政命令救济生态损害功能的重叠

<sup>③⑧</sup> 在四川省广元市旺苍县人民法院于2014年9月12日审理的“陆某某、夏某某滥伐林木案”一案中,鉴于犯罪嫌疑人陆某某、夏某某为牟取非法利益,在昭化区柏林湖国家级湿地公园内无证滥伐林木达50.55立方米,四川省广元市旺苍县人民法院依法对犯罪嫌疑人陆某某、夏某某分别判处有期徒刑10个月,并处罚金人民币0.5万元。与此同时,负责指导和监督昭化区柏林湖国家级湿地公园工作的昭化区园林局提起了请求生态补偿费的附带民事诉讼,因原被告双方就此达成和解,被告人夏某某主动缴纳了0.7380万元的生态补偿费用。参见王军、马军《四川旺苍检察院“绿色检察”首试区域性司法》,载《民主与法制时报》2014年10月9日第6版。

<sup>③⑨</sup> 在“田建国、厉恩国污染环境罪二审”案中,江苏省徐州市中级人民法院针对江苏省徐州市云龙区人民法院审理的有关徐州市云龙区人民检察院指控原审被告人田建国和厉恩国污染环境罪、原审附带民事诉讼原告人徐州市云龙区人民检察院提起附带民事诉讼一案,支持徐州市云龙区人民检察院提起附带民事诉讼,判决田建国、厉恩国赔偿徐州市铜山区利国镇人民政府因处理含铅废物产生的费用共计13.1784万元。参见江苏省徐州市中级人民法院刑事裁定书(2015)徐环刑终字第3号,载中国裁判文书网:<http://wenshu.court.gov.cn/content/content?DocID=69aa679a-40a9-4f4c-a60c-3d52cc9149d1>,最后访问时间:2016年12月23日。

<sup>④⑩</sup> 2007年初,福建省柘荣县法院从《刑法》和《刑事诉讼法》的立法本意出发,确立了“惩罚违法犯罪是手段,保护生态才是目的”的林业刑事审判理念,首创了“复植补种”案件的审判模式。据统计,2007年以来,福建省柘荣县人民法院审理各类破坏生态环境案件30余件,被告人履行“复植补种”率达到100%。2010年以来,福建省对此类案件采取“恢复性司法模式”判结270件,“复植补种”面积达8649.7亩,取得了良好的保护生态环境的效益。参见梅贤明:《福建“复绿补植”的恢复性司法模式》,载《人民法院报》2013年4月21日第5版。

从我国现行环境保护法律规定来看,我国已构建了通过行政监督管理机关责令赔偿损失、责令恢复被破坏的生态环境和自然资源等、责令支付代为治理费(处置费)制度,维护生态环境损害利益。

(1) 责令赔偿损失。即,由行政监督主管机关责令行为人赔偿其行为破坏资源造成的损失。如《矿产资源法》第39条关于“违反本法规定,未取得采矿许可证擅自采矿的,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区范围采矿的,擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种的,责令停止开采、赔偿损失,没收采出的矿产品和违法所得,可以并处罚款”的规定,《森林法》第44条关于“违反本法规定,进行开垦、采石、采砂、采土、采种、采脂和其他活动,致使森林、林木受到毁坏的,依法赔偿损失”的规定,等等,就属于有关责令赔偿损失的规定。

(2) 责令恢复被破坏的生态环境和自然资源。即,由行政监督主管机关责令行为人恢复被破坏的生态环境和自然资源。这是行政处罚的一种类型。如《森林法》第44条明确规定,违反本法规定,进行开垦、采石、采砂、采土、采种、采脂和其他活动,致使森林、林木受到毁坏的,依法赔偿损失;由林业主管部门责令停止违法行为,补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木,可以处毁坏林木价值一倍以上五倍以下的罚款。违反本法规定,在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧致使森林、林木受到毁坏的,依法赔偿损失;由林业主管部门责令停止违法行为,补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木。

(3) 责令支付代为治理费(处置费)。即,当环境行政相对人拒绝履行环境行政决定的可替代履行的义务时,由环境行政机关或者第三人代替当事人履行行政决定的义务,并向当事人收取履行费用的执行方式。这一制度,实际上是“代履行”制度。即,这一制度既能确保义务人履行义务、维护行政决定的权威性,也能通过私权的行使来达到公权强制的效果,能够在限制环境行政机关公权的同时,利用环境私权来实现公权的效果。<sup>①</sup>如《森林法》第39条关于“盗伐森林或者其他林木的,依法赔偿损失;由林业主管部门责令补种盗伐株数十倍的树木,没收盗伐的林木或者变卖所得,并处盗伐林木价值三倍以上十倍以下的罚款。滥伐森林或者其他林木,由林业主管部门责令补种滥伐株数五倍的树木,并处滥伐林木价值二倍以上五倍以下的罚款。拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的,由林业主管部门代为补种,所需费用由违法者支付”的规定,以及第44条的规定,就明确规定了责令支付代为治理费(处置费)。此外,《海域使用管理法》第47条、《草原法》第71条、《放射性污染防治法》第56条、《固体废物污染环境防治法》第55条和第76条、《水污染防治法》第76条和第83条、《水土保持法》第55条和56条等,均进行了规定。

因此,在构建环境民事公益诉讼制度时,赋予社会组织提起环境民事公益诉讼请求行为人为人停止侵害、恢复原状时,也应处理好社会组织提起环境民事公益诉讼与行政监督管理

<sup>①</sup> 参见竺效、丁霖《论环境行政代履行制度入〈环境保护法〉——以环境私权对环境公权的制衡为视角》,载《中国地质大学学报》(社会科学版)2014年第3期。

机关通过行政命令救济生态环境损害相关制度间的衔接问题 避免二者之间功能的冲突。

### 三、衔接: 解决我国环境公益诉讼制度构建中冲突问题的对策

#### (一) 无缝对接最高人民法院与最高人民检察院有关环境公益诉讼制度的规定

如果说2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定的人民法院受理环境民事公益诉讼的条件不够明确的话,那么,最高人民法院于2016年2月25日公布的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6号)第1条和第2条的规定,则旗帜鲜明地明确了人民法院受理人民检察院提起环境民事公益诉讼的要件的立场。即,“人民检察院认为被告有污染环境、破坏生态……损害社会公共利益的行为,在没有适格主体提起诉讼或者适格主体不提起诉讼的情况下,向人民法院提起民事公益诉讼,符合《民事诉讼法》第119条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应当登记立案”“人民检察院提起民事公益诉讼应当提交下列材料:(二)污染环境、破坏生态……损害社会公共利益行为的初步证明材料”。

尽管2012年8月31日修正的《民事诉讼法》第55条规定的提起环境民事公益诉讼的对象范围要件是“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为”,但是2015年1月1日起施行的《环境保护法》第58条<sup>⑫</sup>和2015年1月7日起施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条中已经对提起环境民事公益诉讼的对象行为的范围扩大至“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”,在此前提下,最高人民检察院于2016年1月6日发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》却将人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围缩小至“污染环境”“损害社会公共利益的行为”范围之内,其结果便是人民检察院无权就“破坏生态”“损害社会公共利益的行为”提起环境民事公益诉讼,导致人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围与人民法院受理环境民事公益诉讼的对象范围之间出现不一致的混乱现象。这种制度构建,一方面会导致我国司法制度之间相互冲突与矛盾,缺乏合理衔接;另一方面也会导致法律救济真空问题的产生。因此,在最高人民法院于2016年2月25日公布的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6号)再次明确规定了人民法院受理人民检察院提起的环境民事公益诉讼的对象范围要件是“被告有污染环境、破坏生态……损害社会公共利益的行为”的情形下,最高人民检察院应就人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围要件进行调整,与人民法院受理环境民事公益诉讼的对象范围要件保持一致。

<sup>⑫</sup> 《环境保护法》第58条规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。”

此外,立法者在完善环境公益诉讼制度时,也应该注重制度内部间在程序设计方面的衔接,妥善处理人民检察院提起环境民事公益诉讼在程序上的相互冲突问题,以及人民检察院提起环境公益诉讼的诉前程序的有关规定与环境公益诉讼特征相冲突的问题。

## (二) 协调新旧制度,充分发挥刑事附带民事诉讼制度功能

近年来,伴随着我国经济建设的迅猛发展,破坏环境资源保护罪的犯罪率不断攀升。据统计,2014年1月至2016年6月,全国法院共审结涉及污染大气、水、土壤等环境犯罪和破坏土地、矿产、森林、草原以及野生动植物等自然资源犯罪的一审刑事案件37216件。<sup>④</sup>由于污染环境、破坏资源的犯罪行为,不仅造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,及上述要素构成的生态系统功能的退化,而且还会导致公私财产重大损失或者人身伤亡严重后果。特别是污染环境、破坏资源犯罪行为会造成水污染、土壤污染、农田破坏、森林毁坏、矿产资源毁坏、水产资源污染和破坏等,严重损害包括生态环境资源在内的国家财产和集体财产等社会公共利益的损失。由于我国相关法律明确规定,环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等相关部门在其职责范围内负有监督管理相关生态环境资源的职责,因此,当包括生态环境资源在内的国家财产和集体财产遭受污染环境、破坏资源的犯罪行为损害时,有关主管部门应依法代表国家或集体维护国家和集体财产利益。正因如此,于2013年1月1日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2012〕21号)第142条明确规定“国家财产、集体财产遭受损失,受损失的单位未提起附带民事诉讼,人民检察院在提起公诉时提起附带民事诉讼的,人民法院应当受理”;于2013年1月1日施行的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(高检发释字〔2012〕2号)第363条明确规定“人民检察院审查移送的案件,应当查明:……(九)有无附带民事诉讼;对于国家财产、集体财产遭受损失的,是否需要由人民检察院提起附带民事诉讼”。

从刑事附带民事诉讼制度设计来看,对于包括生态环境资源在内的国家财产和集体财产的保护,我国立法采取了双重保障手段,先由环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等负有监督管理职责的部门作为原告提起附带民事诉讼,在这些单位未提起附带民事诉讼时,人民检察院有权作为原告提起附带民事诉讼。

从司法实践中运用附带民事诉讼制度维护的国家财产和集体财产损失的具体方式来看,主要包括采取向被告请求“对危险废物进行非危险化处理所需费用”(转移现场废物产生的车辆、人工损失);“清除被污染土壤所支出的费用”(对被有毒废水污染的土壤进行清挖、运输、处置所需费用);“通过增殖放流中国对虾苗1365万尾的方式,修复被其破坏的海洋生态环境”;“在指定地点补种树苗数棵的方式修复被其犯罪行为破坏的生态环境”;“赔偿被破坏的国家矿产资源经济损失”;“清除污染河流污染物质的

<sup>④</sup> 参见刘子阳《最高法发布环境资源审判白皮书4年审结环资案55万余起》,载《法制日报》2016年7月28日第3版。

处置费用”等等。<sup>④④</sup> 人民法院根据环境资源管理部门或人民检察院依法提起的刑事附带民事诉讼,依法判决被告通过这些方式承担排除污染环境、恢复被其犯罪行为破坏的生态环境的生态环境损害赔偿责任,实现保护生态环境这一社会公共利益之功能。<sup>④⑤</sup>

但是,在我国司法实践中,也存在人民检察院并没有依据《刑事诉讼法》第168条和第142条的规定,履行其督促相关生态环境资源管理部门提起附带民事诉讼或者在受损失单位未提起附带民事诉讼时由人民检察院提起附带民事诉讼职责的现象,以致于以生态环境资源损失为主的国家财产、集体财产无法获得赔偿或恢复。

由于在司法实践中对人民检察院提起附带民事诉讼作用认识不同,即使在同一省份,也存在不同地区的人民检察院在是否提起附带民事诉讼问题上的做法不同。例如,福建省尤溪县人民检察院和永安市人民检察院严格履行《刑事诉讼法》第168条和第142条的规定,在追究破坏环境资源保护犯罪人的刑事责任的同时,均提起了附带民事诉讼,通过判处被告人“在林业主管部门统一划定的生态公益林地进行××亩植树造林,所造林木应达到国家或相关行业标准所确定的要求”的方式,恢复国家生态环境。<sup>④⑥</sup> 而与此相对,在福建省南平市延平区人民检察院、南平市顺昌县人民检察院的做法却完全不同,既不督促有关生态环境资源管理部门提起附带民事诉讼,也不在有关生态环境资源管理部门未提起附带民事诉讼时由其自行提起附带民事诉讼,而对犯罪行为损害的以生态环境资源为主的国家财产、集体财产的救济置之不顾。根据笔者统计,在2011年至2013年期间,福建省南平市顺昌县人民检察院对其提起公诉的24件有关盗伐、滥伐、非法出售国家重点保护植物罪等破坏环境资源保护犯罪中,在有关生态环境资源管理部门未提起附带民事诉讼的情况下,顺昌县人民检察院也均没有提起附带民事诉讼;同样,福建省南平市延平区人民检察院,也对其自2011年10月至2016年3月期间提起公诉的32件盗伐、滥伐、非法出售国家重点保护植物罪案件,并未提起附带民事诉讼。<sup>④⑦</sup>

正是由于在司法实践中人民检察院在提起公诉时,忽视督促作为被害单位的环境资源行政监督管理部门提起附带民事公益诉讼,或者在被害单位未提起附带民事诉讼时人民检察院未提起附带民事诉讼等现象大量存在,导致国家与集体有关生态环境损害不能得到及时救济的现象产生,才转而寻求需花费大量人力、物力和财力的环境民事公益诉讼以获得救济。

例如,自2015年1月1日《环境保护法》实施以来,尽管有关“社会组织”提起的环

<sup>④④</sup> 参见前引<sup>③⑦</sup>,天马造纸厂厂长杨军武重大环境污染事故案;参见前引<sup>③⑧</sup>,陆某某、夏某某滥伐林木案;参见前引<sup>③⑨</sup>,田建国、厉恩国污染环境罪二审案。

<sup>④⑤</sup> 旺苍县人民法院对滥伐林木案提起刑事附带民事公益诉讼并修复生态的做法,得到了四川省林业厅省森林公安局、市森林公安局的充分肯定。参见前引<sup>③⑩</sup>,王军、马军文。

<sup>④⑥</sup> 在福建省尤溪县人民检察院自2013—2015年提起公诉的11件案件中,如被告人张某滥伐林木罪、被告人董某滥伐林木罪、被告人郑某甲等滥伐林木罪、被告人李某犯滥伐林木罪、被告人陈某甲等犯滥伐林木罪;被告人蒋某等犯盗伐林木罪、被告人陈某甲等犯非法运输国家重点保护植物罪等,均由福建省尤溪县人民检察院提起了附带民事诉讼,采取了请求法院判令被告公益植树的诉讼模式。

<sup>④⑦</sup> 载福建法院网: <http://fjfy.chinacourt.org/article/webgroup.shtml>,最后访问时间:2016年12月23日。

境民事公益诉讼多获得胜诉,但相关案件多均经过刑事审判,且均因人民检察院在提起公诉追究被告人刑事责任时,未通过督促有关生态环境资源管理部门提起附带民事诉讼或者人民检察院提起附带民事诉讼途径,履行维护救济包含国家财产、集体财产在内的“环境公共利益”职责,从而留下了“环境公共利益未获得救济”的尾巴,也给“社会组织”增加了提起环境民事公益诉讼的“机会”和负担。<sup>④⑧</sup>

检察院未履行督促提起或自身提起附带民事诉讼职责,  
转由环保组织、检察院提起环境公益民事诉讼案例列举

省份	案件类型 (环境民事公益诉讼)	原告	请求被告承担责任的内容	关联刑事案件未提起刑事附带民事诉讼
福建省	自然之友、福建绿家园诉谢知锦等四人破坏林地生态环境责任民事公益诉讼案	北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心	恢复被破坏的 28.33 亩林地功能,在该林地上补种林木并抚育管护三年,如不能在指定期限内恢复林地植被,则共同赔偿生态环境修复费用 110 万余元;共同赔偿生态环境服务功能损失 127 万元,用于原地或异地生态修复;共同支付原告支出的评估费、律师费、为诉讼支出的其他合理费用 16.5 万余元	谢某、倪某等犯非法占用农用地罪((2014)延刑初字第 117 号) <sup>④⑨</sup> ,被害单位和检察院均未提起刑事附带民事诉讼

<sup>④⑧</sup> 如自然之友、福建绿家园共同起诉谢知锦等四人破坏林地民事公益诉讼案(2015年1月1日),是基于谢某、倪某等非法占用农用地罪((2014)延刑初字第117号),但被害单位、检察院对行为人谢知锦等四人破坏林地生态环境造成损害的行为均未提起刑事附带民事诉讼而无法获赔;常州市环境公益协会提起的储卫清、常州博世尔物资再生利用有限公司等土壤污染民事公益诉讼案,是基于武进区人民检察院向武进区人民法院提起公诉判处污染环境罪,但被害单位、检察院均未对行为人污染环境造成的环境损害提起刑事附带民事诉讼而无法获得修复;泰州市环保联合会向6家涉案企业提起环境公益诉讼,是基于14名企业责任人被当地法院以环境罪处二至五年徒刑,并处罚金16万元至41万元的刑事判决,但因人民检察院并未针对行为人犯罪行为导致水体严重污染,造成重大环境损害需要进行污染修复的生态环境损害赔偿提起附带民事诉讼而无法获得修复。参见周辰《新环保法实施后首例环境公益诉讼获立案 福建四人被诉毁林》,载澎湃新闻网: [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1291365](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1291365),最后访问时间:2015年1月5日;黄敏《泰州中院:遗憾未追究企业刑责》,载《长江商报》2014年12月15日第B3版;徐日丹、贾阳《检察机关提起公益诉讼试点工作典型案例》,载《检察日报》2016年1月7日第3版。

<sup>④⑨</sup> 2014年7月28日,延平区法院刑事判决书[(2014)延刑初字第117号]认定谢知锦等人非法占用林地,造成19.44亩林地原有植被被严重破坏,数量较大,其行为均已构成了非法占用农用地罪,三人共同故意非法占用林地,是共同犯罪。法院分别对谢知锦、倪明香、郑时姜分别判处有期徒刑一年六个月、一年四个月和一年二个月,并各处以罚金5万元。之后,谢知锦等人不服,提出上诉。2014年11月13日,南平市中级人民法院作出刑事裁定书[(2014)南刑终字第135号]驳回上诉,维持原判。参见章轲《新环保法首例环境公益诉讼立案 涉非法采矿毁林》,载第一财经网: <http://www.yicai.com/news/4059316.html>,最后访问时间:2015年1月5日。

(续)

省份	案件类型 (环境民事 公益诉讼)	原告	请求被告承担责任的内容	关联刑事案件未提起 刑事附带民事诉讼
浙江省	中华环保联合会诉浙江新安化工集团下属建德化工二厂跨界污染案	中华环保联合会	中华环保联合会请求法院判令4家企业以及李强、李兆福共同支付处置费用1000万元(以鉴定评估机构评估为准),用于委托具备危险废物处置资质的第三方机构对“磷酸盐混合液”进行合法处置等	建德化工二厂等3家单位和10名自然人犯等污染环境罪((2014)杭余刑初字第619号)被害单位和检察院均未提起刑事附带民事诉讼
江苏省	储卫清、常州博世尔物资再生利用有限公司等土壤污染环境民事公益诉讼案	常州市环境公益协会	支付环境修复赔偿金283万余元	污染环境罪由武进区人民检察院向武进区人民法院提起公诉,被害单位和检察院均未提起刑事附带民事诉讼
江苏省	泰州市环保联合会向6家涉案企业提起环境民事公益诉讼案	泰州市环保联合会	2014年9月10日,泰州市中级人民法院一审判决6家涉案企业赔偿1.6亿余元,用于环境修复。其中4家企业不服一审判决提起上诉;2014年12月29日江苏省高级人民法院作出民事判决,维持泰州市中级人民法院判决;2016年1月21日,最高人民法院开庭,当庭裁定驳回锦汇公司的再审申请	14名企业责任人被判环境污染罪 <sup>⑤</sup> ,被害单位和检察院均未提起刑事附带民事诉讼

<sup>⑤</sup> 具体案情是,常隆化工等6家企业违反环保法规,将其生产过程所产生的废盐酸、废硫酸等危险废物总计2.6万吨,以支付每吨20元至100元不等的价格,交给无危险废物处理资质的中江公司等企业,偷排到泰州市直通长江干流的如泰运河、古马干河,导致水体严重污染,造成重大环境损害,需要进行污染修复。笔者认为,根据《刑法》规定,本案被告长隆化工等6家企业已经构成单位犯罪,应追究其刑事责任。但人民检察院未对该被告提起公诉,更谈不上刑事附带民事诉讼。而据有关报道,泰州中级人民法院有关人士认为,“根据以往的惯例,追究了刑事责任,民事责任往往得不到落实”,所以未追究企业的刑事责任。这种做法实际上是歪曲法律,是法官枉法。参见前引<sup>④</sup>黄敏文。

(续)

省份	案件类型 (环境民事 公益诉讼)	原告	请求被告承担责任的内容	关联刑事案件未提起 刑事附带民事诉讼
江苏省	江苏省常州市检察院对许建惠、许玉仙污染环境案提起环境民事公益诉讼	江苏省常州市检察院	污染修复费用达 356.2 万元。许建惠、许玉仙违法处置有毒物质的行为严重污染环境,损害了社会公共利益	许建惠、许玉仙等被判污染环境罪 <sup>①</sup> ,被害单位和检察院均未提起附带民事诉讼
江苏省	中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉卜宪果等环境民事公益诉讼案	中国生物多样性保护与绿色发展基金会	请求法院判令各被告停止侵害、消除危险,即被告停止造成环境污染的生产、排放等侵害行为,消除造成环境污染的风险;恢复原状或承担生态环境修复费用合计 280120 元	被告人分别被判污染环境罪,但被害单位和检察院均未提起附带民事诉讼

从司法实践来看,“社会组织”提起环境民事公益诉讼通常是对已有制度实施的一种补充<sup>②</sup>。但是,在我国司法实践中出现的忽视刑事附带民事诉讼转而寻求环境民事公益诉讼的做法,实际上是在构建环境公益诉讼制度时,未能与已有制度实现无缝对接所致。与此相对,对于污染环境、破坏环境资源等犯罪的案件,由检察机关在提起公诉遏制犯罪行为并追究被告人刑事责任的同时,依法代表国家提起公益性刑事附带民事诉

<sup>①</sup> 江苏省常州市武进区遥观镇建农村村民许建惠、许玉仙自 2010 年上半年至 2014 年 9 月,租用遥观镇东方村村委会空闲厂房,在未申领工商营业执照和危险废物经营许可证的情况下,擅自从事废树脂桶和废油桶的清洗业务,并非法排放和处置清洗后产生的废水、废渣。公安民警于 2014 年 9 月 1 日在现场查获各种废桶 7789 只。经现场称量,两个污水池四周堆放残渣 2600 袋,共重 48.636 吨,现场两个污水池底部废泥总重 65.744 吨,残渣和废泥总重 114.38 吨。经委托有资质单位取样检测,该厂地块内固废样品、残渣中监测出多种有毒物质,场地地下水受到污染,水中多种重金属和有机物超标。许建惠、许玉仙因污染环境罪被依法追究刑事责任,但环境损害尚未修复。江苏省常州市检察院于 2015 年 12 月 22 日对许建惠、许玉仙污染环境案向常州市中级法院提起民事公益诉讼。这是全国人大常委会授权检察机关提起公益诉讼试点工作后,检察机关以公益诉讼人身份提起的全国首例民事公益诉讼案件。参见前引<sup>④</sup>徐日丹、贾阳文。

<sup>②</sup> 前引<sup>④</sup>黄敏文。

讼 在诉讼效果上 不仅能及时而有效地保护国家和集体生态环境资源等社会公共利益 而且还能有效节约司法资源。<sup>⑤③</sup>

实践证明 在污染环境、破坏环境的违法行为构成犯罪的情况下,人民检察院根据《刑事诉讼法》的相关规定 通过履行依法督促环境资源监督管理部门和人民检察院提起附带民事诉讼的职责 完全可以实现维护社会公共利益之职责,无需舍弃这一职责,而另行构建新制度实现这一职责。例如,在环境公益诉讼倍受青睐之际,针对台州某机电设备有限公司超标排放有毒重金属3倍以上,并造成环境损害的行为,温岭市人民检察院于2015年7月在对台州某机电设备有限公司及其法定代表人涉嫌污染环境罪提起公诉的同时,依法提起了刑事附带民事诉讼,请求该公司赔偿因其污染行为造成的环境损害修复费用等共计51万余元。浙江省温岭市人民法院于2016年11月对该案做出了判决,判处台州某机电设备有限公司法定代表人林某有期徒刑七个月,处罚金6万元,并判处该公司向温岭市环境保护局赔偿环境修复等费用共计50万元。<sup>⑤④</sup>

有鉴于此,为保障《刑事诉讼法》第168条和第142条规定的实施,笔者建议,我国应通过完善相关司法解释的途径,进一步明确环境资源监督管理部门和人民检察院提起附带民事诉讼的职责。即明确规定:对污染环境、破坏资源犯罪案件,人民检察院在提起公诉追究犯罪人刑事责任的同时,应依照《刑事诉讼法》的规定,督促环境、资源管理部门提起附带民事诉讼;当这些部门不提起附带民事诉讼时,检察机关应该提起刑事附带民事诉讼。

### (三) 明确规定环境民事公益诉讼的前置程序

环境民事公益诉讼的前置程序,即前置于环境民事公益诉讼的程序,是当事人在环境民事公益诉讼程序开始之前,应当进行或经过的程序。诉讼前置程序的设置实际上是对当事人诉诸法院权利行使的一种限制。<sup>⑤⑤</sup>设置环境民事公益诉讼前置程序的主要目的,在于尊重环境行政监督管理机关维护环境公共利益的职责。

根据我国宪法和法律的规定,环境保护主管部门及其他负有环境保护监督管理职责的部门的国家机关<sup>⑤⑥</sup>作为我国环境公共利益的代表机关,依照法律规定认真履行其对资源保护和污染防治等环境保护工作监督管理,是其首要任务。因此,当任何单位和个

<sup>⑤③</sup> 参见夏黎阳、符尔加《公益性刑事附带民事诉讼制度研究》,载《人民检察》2013年第16期。

<sup>⑤④</sup> 参见谷尚辉等《超标排放重金属3倍以上 浙江首例刑事附带民事污染案判决——温岭一企业被判赔偿50余万元,负责人入刑》,载《中国环境报》2016年11月2日第8版。

<sup>⑤⑤</sup> 参见刘敏《论民事诉讼前置程序》,载《中国法学》2011年第6期。

<sup>⑤⑥</sup> 《宪法》第9条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。《宪法》第26条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。《环境保护法》第10条规定“国务院环境保护主管部门,对全国环境保护工作实施统一监督管理;县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门,依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理”。

人有污染环境和破坏生态行为危及环境公共利益时,作为我国环境公共利益代表机关的环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门,应依法维护环境公共利益,这是其不可推卸的职责。正因为如此,2015年12月3日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》明确规定,“试点地方省级政府经国务院授权后,作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人”。

与环境保护主管部门及其他负有环境保护监督管理职责的部门的国家机关维护环境公共利益的职责不同,环境公益诉讼制度作为公众参与的一种途径,是对国家机关维护环境公共利益职责的一种监督与补充。因此,在构建环境公益诉讼制度时,应充分尊重环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责部门在维护环境公共利益方面的职责,将环境公益诉讼制度作为环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责部门履行其维护环境公共利益职责的补充,而不应喧宾夺主,使环境公益诉讼制度与现有为保障环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责部门正常履行职责的相关制度相冲突。正因为如此,美国公民诉讼条款就设置了“诉前通知期”作为前置程序,目的在于刺激政府执法。如《美国清洁水法》第505条规定,任何人在决定提起公民诉讼之前,须于提起公民诉讼60日前将被控违法行为通知环保局局长、被控违法行为发生地所在州政府和被控违法行为人,在违法行为人于60日内改正其违法行为的情形下,则不再提起公民诉讼。<sup>⑦</sup>这样规定,既保障了联邦环保局职责和州政府职责的正常履行,也减轻了法院诉累,限制滥诉。<sup>⑧</sup>再如,根据日本《地方自治法》第242条的规定,日本地方公共团体的居民不以自身法律上的利益为前提资格而提起的住民诉讼,也采取了监督检查请求前置主义。即,在自地方公共团体的长官、职员做出了违法不当行为或该违法行为结束之日起一年内,地方公共团体的住民可以请求监督检查,并且,只有在经过监督检查请求程序之后,居民才能提起住民诉讼。<sup>⑨</sup>因此,笔者认为,在构建环境民事公益诉讼制度时,应明确规定提起环境民事公益诉讼的前置程序,尊重环境行政监督管理机关维护环境公共利益的职责。具体而言,我国应借鉴美国环境公益诉讼制度的经验,设置提起环境民事公益诉讼的前置程序,明确规定:(1)社会组织在提起环境民事公益诉讼前60天,应将环境公共利益受损害情况通报给相应的行政主管部门,由行政主管部门采取行政措施予以先行解决;(2)环境行政主管部门在60日内未予以解决的,社会组织才可以提起环境民事公益诉讼。

<sup>⑦</sup> Notes on Section 505 Clean Water Act (CWA) Citizen Suits, dated February 3, 1986, at <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/notescwasec505-rpt.pdf>, (Last visited on June 24, 2016).

<sup>⑧</sup> 参见李艳芳《美国的公民诉讼制度及其启示——关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考》,载《中国人民大学学报》2003年第2期。

<sup>⑨</sup> 参见[日]越智敏裕《环境诉讼法》,日本评论社2015年版,第61页。

## 结 论

环境公益诉讼是公众参与环境事务管理的一种途径,是对政府维护国家和社会环境公共利益职责的一种有效监督与补充。因此,立法者在设计环境公益诉讼制度时,应充分考虑内外部制度之间的协调。就制度外部的建构而言,需妥善处理两方面的问题:一是充分尊重政府维护国家和社会环境公共利益职责,设置社会组织提起环境民事公益诉讼的前置程序,确保提起环境民事公益诉讼的程序不得先于政府履行维护国家和社会环境公共利益职责,确保有关行政监督管理机关行政命令救济生态损害功能的发挥;二是充分发挥刑事附带民事诉讼制度维护环境公共利益的功能,构建新制度需与刑事附带民事诉讼制度实行无缝对接,确保社会组织提起环境民事公益诉讼是对刑事附带民事诉讼的补充。就制度的内部协调而言,应确保人民检察院提起环境民事公益诉讼的对象范围要件与人民法院受理环境民事公益诉讼的对象范围要件保持一致,确保人民检察院提起环境民事公益诉讼的程序与人民法院受理环境民事公益诉讼的程序无缝对接,充分发挥环境公益诉讼维护环境公共利益的监督与补充作用。

---

**Abstract:** The construction of new system needs to confirm the logic consistency inside the system and deal well with the cohesion between new system and existed system. The system construction of environmental public interest litigation in China, with respect to its internal relationship, needs to improve the object scope requirements of environmental public interest litigation filed by the People's Procuratorate, solve the procedure conflict of environmental civil public interest litigation initiated by the People's Procuratorate, and set pre-conditions of environmental civil public interest litigation initiated by social organizations; with respect to its external relationships, it is necessary to give full play to the function of the system of criminal incidental civil action, to coordinate the relationship between the old and the new systems, to establish the dominant position of related environmental departments, social organizations, people's procuratorate in environmental public interest litigation system according to their competence and the liability order in the maintenance of environmental public interests, to properly handle the external function overlap problem between the environmental public interest litigation system and the existing system.

---

(责任编辑:陈贻健)